

2. Stav ľudského rozvoja

2.1 POLITICKÝ KONTEXT ROZVOJA KVALITY ŽIVOTA

Posledná národná správa v závere analýzy politickej situácie ako jedného z kritických predpokladov pre rozvoj kvality života v roku 2001 uviedla: „Slovensko potrebuje spoločenskú zmluvu relevantných politických aktérov ohľadom nevyhnutných reforiem.“ Bez konsenzu relevantných aktérov na základných parametroch zahraničnopolitickej orientácie, ústavnoprávneho rámca a ekonomického smerovania nemožno očakávať významný posun v riešení akútnych spoločenských problémov, ani úspešné dobehnutie zameškaného v procese euro-atlantickej integrácie. Bez tejto dohody by bolo ťažké zabrániť postupujúcej periferizácii krajiny a vytvárať zdroje pre rozvoj kvality života.⁴

S odstupom času možno na základe vyššie formulovaného predpokladu konštatovať, že v druhej polovici pôsobenia širokej demokratickej koalície sa napriek náročnej agende a komplikovaným koalíčným spôsobom dohadovania podarilo nevyhnutný konsenzus vo vládnej koalícii dosiahnuť. Nebolo to jednoduché, pretože koalícia bola od začiatku zaťažená problémami rozštiepenia a fragmentovanosti tak medzi stranami, ako vo vnútri samotných strán. V porovnaní s volebným obdobím 1994-1998 sa dosiahol posun najmä v oblasti zahraničnopolitickej orientácie a bezpečnostnej a vojenskej stratégie Slovenska. Výsledkom je úspešné dobiehanie stredo európskych susedov v euro-atlantickej integrácii.

2.1.1 Postojová dimenzia demokratizácie

Údaje o spoločensko-politickej klíme potvrdzujú to, čo sa podľa českého vzoru začalo označovať v médiách ako „blbá nálada“. Podľa prieskumov bola vláda v r. 2001 väčšinou verejnosti hodnotená ako neúspešná (66%), pričom za úspešnú ju označilo len 8% občanov.⁵ Konfrontácia názorov verejnosti s hodnotením výsledkov vládnej politiky z pozície expertov upozorňuje však na značný rozpor medzi výsledkami vlády a vnímaním verejnosti. Aj zahraniční pozorovatelia poukazujú opakovane na fakt, že subjektívne vnímanie situácie v krajine je podstatne pesimistickejšie ako sú pre to reálne dôvody. Bilancia výsledkov vládnej politiky je v zásade viac pozitívna ako negatívna. Na strane plusov je vstup SR do OECD; stabilizácia ekonomiky – pokračujúca reštrukturalizácia a privatizácia bánk; zlepšenie ratingu, ktoré posunulo Slovensko zo špekulatívneho do investičného pásma; čiastočná reprivatizácia politicky motivovanej privatizácie za predchádzajúcej vlády. V zahranično-politickom postavení sa pri hodnotení dosiahla výnimočná zhoda medzi expertmi a verejnosťou a konštatujú sa najvýraznejšie úspechy: a) SR dobehlo svojich susedov v počte uzatváraných kapitol pre integráciu do EÚ; b) SR je popredným kandidátom na ďalšie rozšírenie NATO. Významnejším úspechom na domácej pôde je novela ústavy, ktorá je aj predpokladom postupu v integračných procesoch. Táto novelizácia zaviedla inštitút ombudsmana, a nakoniec aj odštartovanie reformy verejnej správy predstavuje významný krok k decentralizácii štátnej moci. Nepodarilo sa presadiť tie reformy, ktoré sú predpokladom efektívnejšieho vynakladania verejných prostriedkov – predovšetkým naštartovať dôchodkovú reformu, reformu zdravotníctva a reformu školstva.

Na základe výskumov postojov a hodnotových orientácií možno konštatovať, že „demokratická politická kultúra sa v slovenskej spoločnosti ukotvuje pomaly, ale z dlhodobého hľadiska badať pozitívny trend“.⁶ Treba taktiež upozorniť na skutočnosť, že postoje k otázkam, ktoré sú v centre tzv. novej politiky charakterizujúcej postmoderné štádium vo vyspelých západných krajinách indikujú prevahu liberálnej orientácie nad tradične konzervatívnou. Nabúrava to jeden zo stereotypov o Slovensku ako konzervatívno-katolíckej krajine a naopak dokazuje, že je to výrazný posun smerom k europeizácii.

Podľa autorov správy o politických názoroch a hodnotách ľudí na Slovensku⁷ má paternalizmus 63%-né zastúpenie, egalitárstvo 55,8%. Túto dimenziu postojov možno hodnotiť aj v komparatívnom pohľade pre Slovensko za najproblémovejšiu. Napríklad údaje o zastúpenosti etatického postoja, meraného ako nízka ochota jednotlivca niesť zodpovednosť za svoj osud hovoria, že kým v ČR je ochotných niesť zodpovednosť za svoj osud 23% opýtaných, v Slovinsku až 24 %, tak na Slovensku len 14%, pričom však Maďarsko a Chorvátsko vykazujú ešte nižšie hodnoty (12%, resp. 11%). Podobné rozloženie vykazujú tieto krajiny aj z hľadiska negatívneho hodnotenia predchádzajúcich autoritárskych režimov; najvyššie bolo v r. 1999 zistené v ČR – 33%, Poľsku – 29%, kým na Slovensku len 13%, ale v Maďarsku ešte menej – 10%. V SR je tiež najnižšia podpora pre súkromné vlastníctvo – iba 23%, kým v Slovinsku

⁴ Zdroj: UNDP: Národná správa o ľudskom rozvoji Slovenská republika 2000, str. 16.

⁵ Prieskum MVK uskutočnený v dňoch 9.-15. október 2001.

⁶ Zdroj: Gyarfášová – Krivý – Velšic (2001).

⁷ Detto.

49%, Maďarsku 40%, Poľsku 31%, a Česku 38%; pre porovnanie v USA 74%, Nemecku 61%. V prípade tohto postoja možno predpokladať, že historické dôvody pre nízku podporu súkromného vlastníctva na Slovensku sú posilnené skúsenosťou s dôsledkami privatizácie a tzv. domácou podnikateľskou vrstvou.

Distribúcia demokratických postojov je nasledovná: zastúpenie tých, čo dávajú prednosť diktatúre pred demokraciou, tzv. tvrdí antidemokrati, je v rámci V4 najvyššie na Slovensku (15%), najnižšie v Poľsku (10%), Maďarsku (12%), Česku (13%), pre porovnanie Španielsko (10%) a Taliansko (13%). Presvedčení demokrati, preferujúci demokraciu a jej schopnosť riešiť problémy krajiny – SR (46%), ČR a Maďarsko (47%), Poľsko (48%), Rakúsko (74%). Znepokojení demokrati vyznávajú demokratické hodnoty, ale pochybujú o schopnosti demokracie riešiť problémy. V SR a ČR je ich zastúpenie rovnaké – 18%, v Poľsku – 14%, a Maďarsku – 25%. Zaujímavé je porovnanie difúznej podpory demokracie v našom regióne s tou, ktorá bola zistená v porovnateľnom období v iných post-autoritárskych krajinách. Údaje pre Česko, Slovensko a Poľsko sú podobné tým, ktoré sa zistili v Španielsku v r. 1989. V porovnaní s fragilnosťou podpory pre demokraciu ako formu vlády v Rusku alebo Brazílii je podľa autorov štúdie, Fuchsa a Klingemanna, proces ukotvovania demokratických postojov v krajinách V4 pozoruhodne progresívny.⁸

Celkove, opierajúc sa aj o údaje medzinárodných komparatívnych výskumov z nedávneho obdobia, možno tvrdiť, že napriek istým rozdielom už dnes niet dôvodov Slovensko označiť z hľadiska podpory pre demokratický režim za devianta v rámci východo-stredoeurópskej skupiny transformujúcich sa krajín, ako to identifikoval vývin po voľbách roku 1994. Z hľadiska zastúpenia tzv. presvedčených demokratov ako aj znepokojených demokratov, je súčasné Slovensko na jednej úrovni s Českom, Maďarskom i Poľskom.

Jedno zo základných zistení empirického skúmania postojov a hodnôt obyvateľov Slovenska hovorí, že líniu kultúrno-politického štiepenia predstavuje politický liberalizmus verzus autoritarizmus. Spolu s identifikovaným etnickým štiepením možno preto charakterizovať slovenskú spoločnosť ako značne kultúrne heterogénnu. Podľa zistení sociológov sa to prejavuje silným zastúpením bloku antikomunistických liberálov a konzervatívov (spolu 42%) a antiliberálnych národniarov a komunistov (spolu 32%).⁹

2.1.2 Aký je reálny dopad postojov ľudí na politiku Slovenska?

Rozhodujúce pre politiku SR je, ktorý segment z tejto, v podstate postojovo normálne diferencovanej spoločnosti ide k volebným urnám, a z ktorého naopak, zostáva viac ľudí doma. Urbánno-rurálne rozdelenie z hľadiska kultúrno-politických orientácií v kumulácii s väzbou na politické strany vytvárajú parametre pre rozhodnutia politických elít. Alebo aj inak vyjadrené, rozhodujúce je, ktorá z rivalizujúcich stranických elít dokáže účinnejšie mobilizovať svoju podporu. Ak zostanú znechutení voliči veľkých miest v deň volieb vo významnej miere doma, tak umožnia rozhodnúť o ďalšom smerovaní krajiny, a teda aj o svojom osude tým, ktorí celkom prirodzene už dobou a obsahom svojej socializácie štatisticky väčšinou patria medzi tých, čo systémovou zmenou po Novembri 1989 najviac stratili: staršia generácia, dôchodcovia, ľudia s nízkym vzdelaním, Rómovia, obyvatelia menších obcí.

Občania v roli voličov vôbec nie sú bezmocní. Naopak, v čase volieb majú možnosť najvýznamnejšie ovplyvniť vývin v krajine. Od nich závisí či koalícia bude tvorená z mnohých malých strán, alebo – aj po skúsenostiach s ťažkopádnym rozhodovaním v širokej koalícii (1998-2002) – podporia radšej strany, ktoré majú šancu získať väčšie zastúpenie v parlamente, a tým aj lepšie reprezentovať ich záujmy. To, čo sa vyčítalo vládnej koalícii počas uplynulých štyroch rokov, bolo dôsledkom nielen širokého spektra, ale aj slabej vnútornej kohézności a nedostatočnej programovej kryštalizácii koaličných strán.

Napriek významu voličských rozhodnutí sa možno domnievať, že až rokovania lídrov strán rozhodnú, či politický pohyb po voľbách 2002 bude znamenať posun od kultúrno-politického štiepenia typického pre politické Slovensko 90. rokov (na dimenzii politický liberalizmus verzus autoritarizmus) k socio-ekonomickému ľavo-pravému rozdeleniu.

2.1.3 Od ľavo-pravej širokej koalície ku koalícii strán s podobnými politikami

Politická nevyhnutnosť vytvorí v r. 1998 širokú ľavo-pravú koalíciu, ktorá významne prispela k politickej a ekonomickej stabilizácii Slovenska, zároveň priniesla aj veľmi komplikovanú situáciu z hľadiska potreby legislatívne upraviť a implementovať reformy zdravotníctva, školstva a celého systému sociálneho zabezpečenia, najmä však odštartovanie dôchodkovej reformy a reformy verejnej správy. Bez nich nemožno považovať systémovú zmenu na Slovensku za ukončenú. V týchto otázkach sa najvýraznejšie prejavili rozpory medzi stranami pravého stredu – SDKÚ, SMK, KDH – a ľavicovými

⁸ Bližšie pozri Fuchs – Klingemann (2000).

⁹ Zdroj: Gyarfášová – Krivý – Velšic (2001).

stranami SDĽ a SOP. Obzvlášť ťažko sa dosahoval jednotný postup na úrovni parlamentnej koalície, čo ohrozovalo nielen plnenie vládneho programu, ale aj stabilitu vlády.

Preto sa práve v súvislosti s potrebou implementácie menovaných reforiem vynára ešte ostrejšie požiadavka formovania funkčnej koalície jednoznačne reformne orientovaných strán. Jedno zo zistení komparatívneho skúmania predpokladov demokratického vládnutia v krajinách strednej a východnej Európy je, či strany, ktoré sú programovo blízke, dokážu vytvárať stabilné koalície.¹⁰ Kvalita demokratického vládnutia je však ohrozená, ak to tieto strany – v prípade súčasného Slovenska strany pravého stredu – nedokážu.

Napriek predvolebnej neistote a označovaniu blížiacich sa volieb 2002 domácimi aj zahraničnými politickými lídrami ako najkritickejších pre SR, bolo už pred voľbami z akademického nadhľadu zrejmé, že v nich nepôjde o prežitie, ale o efektivitu demokracie.¹¹ Dnes možno konštatovať, že tieto posledné, celkovo piate slobodné voľby, už neboli kritické v tom zmysle ako všetky predchádzajúce. V súčasnosti (október 2002) možno s podstatne vyššou určitosťou ako pred rokom konštatovať, že sú vytvorené politické podmienky pre „kontinuitu zmeny“, ktorá po voľbách 1998 znamenala prinavrátenie Slovenska na cestu stabilného demokratického vývinu. Výsledky volieb 2002 umožnili kontinuitu vlády reformných síl z predchádzajúcej širokej koalície, marginalizáciu a odstavenie extrémnych nacionalistických síl z parlamentu a dosiahnutie širokého konsenzu relevantných politických elít ako nikdy predtým.

Pri porovnaní formulovaných hypotéz, predpokladov či obáv vyslovených koncom roku 2001 s tým, čo sa už vyplnilo, možno poznamenať, že lídri strán pravého stredu preukázali schopnosť vyjednávať a v mene konsenzu robiť kompromisy. Skúsenosti z fungovania v širokej koalícii ich viedli ku konsenzuálnemu štýlu politiky.

2.1.4 Výsledky a dôsledky parlamentných volieb 2002

Voľby 20.-21. septembra 2002 sa vyznačovali v porovnaní s predchádzajúcimi voľbami najnižšou účasťou (70,1%) a vysokým prepadom hlasov (18,2%), ktoré sa prerozdělili úspešnejším stranám. V porovnaní so susednými krajinami aj táto na Slovensku historicky najnižšia účasť bola významne vyššia ako predtým v ČR (58%), Poľsku (46%) a takmer rovnaká ako v Maďarsku. Voľieb sa zúčastnilo 25 politických subjektov, do parlamentu sa dostalo sedem – HZDS, SDKÚ, SMER, SMK, KDĽ, ANO a KSS. O zastúpenie v parlamente prišli SDĽ, SOP, SNS a PSNS, ktoré mali počas predchádzajúceho volebného obdobia samostatné poslanecké kluby (PSNS iba v období august – september 2002), a DS, SZS a SDSS, predstavitelia ktorých boli v roku 1998 zvolení za poslancov NR SR na kandidačnej listine SDK. Najviac hlasov získalo HZDS, ale v porovnaní s predchádzajúcimi voľbami táto strana zaznamenala výrazný pokles svojej voličskej podpory z počiatkových 1 148 625 hlasov v 1992 k 560 691 v roku 2002, čo potvrdzuje očakávaný trend postupného oslabovania tejto pôvodne veľkej strany.

Kombinácia volebnej účasti a vysokého percenta prepadnutých hlasov znamená, že sa do mandátov premietlo iba 56,6% z celkového počtu oprávnených voličov.¹² Porovnanie s predchádzajúcimi štyrmi voľbami od roku 1990 ukazuje, že reprezentatívnosť parlamentu je síce najnižšia, ale vypadnutie viacerých malých strán významne znižuje vysokú fragmentovanosť stranického zloženia v parlamente a vytvára aj priaznivejšie podmienky pre pôsobenie vládnej koalície. A to napriek tomu, že táto nová koalícia štyroch stredopravých strán – SDKÚ, SMK, KDĽ, ANO – má podporu len 78 mandátov, čo zodpovedá voličskej podpore len 29,4% z dospelaj populácie. Opozičné strany – HZDS, SMER a KSS majú celkovú podporu 27,17% hlasov a to stačilo na 72 mandátov.

Vytvorená koalícia predstavuje ešte viac programovo homogénne a prereformne orientované zloženie ako sa v predvolebnej analýze predpokladalo. Skutočnosť, že bolo možné vytvoriť väčšinovú vládu iba zo štyroch stredopravých strán bez programovo amorfného SMER-u je výsledkom ťažko predvídateľnej zhody viacerých nie síce nepredvídaných okolností ako bol neúspech stredofavých a nacionálnych strán (SDĽ, SDA, SOP, SNS, PSNS), ale podiel prepadnutých hlasov bolo ťažko predvídať. Zároveň je však potrebné zdôrazniť, že vypadnutie vyššie uvedení strán je predovšetkým dôsledkom charakteru vnútrostraníckych vzťahov, ktoré boli príčinou štiepenia pôvodných materských strán.

Výsledok volieb preto nedovoľuje konštatovať nejaký významný posun na úrovni postojov populácie. Pôvodne významné rozdiely vo volebnej účasti na vidieku a veľkých mestách sa zmenšujú. SDKÚ je najvýraznejšie „mestskou“ stranou – v menších obciach získala 7-8% hlasov, kým vo veľkých mestách až 33% hlasov. HZDS – najsilnejšia strana opozície – má stále najväčšiu podporu v obciach do 5000 obyvateľov.¹³ Tým sa Slovensko posúva od postkomunistického vzorca volebného správania krajín neskôr a nedostatočne modernizovaných k štandardnému socio-ekonomickému modelu volebného správania,

¹⁰ Zdroj: Kitchelt (1999).

¹¹ Zdroj: Szomolányi (2002).

¹² Zdroj: Krivý (2002).

¹³ Detto.

respektíve modelu politickej participácie, ktorý predpokladá, že s rastom vzdelania a príjmov participácia rastie.

Nepredvídaným bol úspech KSS v podobe jej vstupu do parlamentu. Zisk 6,3 percent hlasov pre KSS nepredstavuje dramatickú zmenu v postojoch obyvateľstva, najmä po zohľadnení faktu, že sa do parlamentu prvý raz nedostali nacionálne strany. KSS získala časť hlasov od pôvodných voličov SDĽ, ale aj SOP a HZDS, a to najmä vo východoslovenských okresoch s vysokou mierou nezamestnanosti. Korelácia s vysokou mierou nezamestnanosti je charakteristická aj v prípade úspechu KSČM v Českej republike. Je nutné preto venovať pozornosť tomuto varovnému signálu. Pokiaľ by sa tento najakútnejší socio-ekonomický problém Slovenska neriešil, podpora pre KSS môže rásť – už však nie z nostalgie, ale ako prejav radikalizácie v postihnutých regiónov. Paradoxne je však úspech KSS súčasťou všeobecnejšieho posunu na úrovni tém straníckej súťaže od „národnej otázky“ smerom k socio-ekonomickým témam, čo samé o sebe je skôr pozitívnym posunom. Umožňuje to sústrediť pozornosť na riešenie tých štruktúrnych problémov spoločnosti, ktoré sú predpokladom rastu kvality života.

Neúspech dvoch národných strán, pôvodnej SNS a odštiepenej PSNS naznačuje, že tzv. „maďarská karta“ nemá už u voličov podporu. Naopak, po štyroch rokoch účasti SMK v prvej Dzurindovej vláde, kde bola stabilným prvkom širokej koalície, si získala táto strana vo veľkých mestách aj hlasy slovenských voličov. Aj to prispelo k úspešnému výsledku SMK v týchto voľbách (11,16%), ktorý znamená, že je po SDKÚ druhou najsilnejšou stranou vládnej koalície. Dominancia etnického princípu v prípade volebného rozhodovania maďarskej menšiny zase prispela k odčerpaniu nie zanedbateľnej časti socio-ekonomicky frustrovaných voličov od očakávaného príklonu k dnešným opozičným stranám.

2.1.5 Vláda, parlament, vzťah koalície a opozície

Programové vyhlásenie druhej koalícnej vlády M. Dzurindu – zostavenej z SDKÚ, SMK, KDH a ANO – má znaky continuity. Nová vláda chce razantnejšie presadzovať reformy, na ktoré v predchádzajúcej širokej koalícii s ľavicovými partnermi nebola politická vôľa. Odkladanie reforiem v oblasti dôchodkového a sociálneho systému, zdravotníctva a školstva je aj cena za udržanie stability predchádzajúcej vlády širokej koalície. Najzávažnejšie úlohy druhej Dzurindovej vlády sú zníženie nezamestnanosti a korupcie, zlepšenie vymáhateľnosti práva, zlepšenie životných podmienok Rómov. Sú to zároveň problémy, na ktoré kriticky upozorňuje posledné hodnotenie Slovenska Európskou komisiou.

Priebeh a výsledky prvého rokovania parlamentu po voľbách 2002 indikujú významný posun od konfrontačného ku konsenzuálnemu štýlu politiky. Kým v prvom volebnom období (1994) NR SR sa formovala v duchu „víťaz berie všetko“, na jeseň 1998 do opozície odsúdený predchádzajúci víťaz (HZDS) zvolil cestu bojkotu a obštrukcií, tak v októbri 2002 sa štruktúra NR SR tvorila na politickej dohode medzi koalíciou a opozíciou. Dôkazom toho je, že vedenie parlamentu bolo zvolené aj významným počtom hlasov opozície. Vo vedení parlamentu má opozícia jedno miesto podpredsedu (za HZDS), jej požiadavka na predsedu bola tentoraz ešte odmietnutá. Proporcionálne rozdelenie sa však už uplatnilo dôsledne pri rozdelení predsedníckych postov vo výboroch v pomere 9 pre koalíciu a 8 pre opozíciu.

V období prvej Dzurindovej vlády bola koalícia na úrovni parlamentu jej menej stabilným prvkom a to napriek počiatocnej ústavnej väčšine (93 poslancov). Súčasná parlamentná koalícia v počte 78 poslancov je napriek kvantitatívne menšej väčšine predpokladom pre fungovanie vládnej koalície aj preto, že v parlamente nie sú volebné koalície a rôzne bloky malých strán združujúcich sa do poslaneckého klubu. Predpokladom pre stabilitu poslaneckých klubov SDKÚ, SMK a KDH je ich jasnejšia programová profilácia a predchádzajúca skúsenosť s vládnutím a vzájomnou spoluprácou. ANO je nová strana bez parlamentnej skúsenosti a preto jej stabilitu preverí až samotný parlament.

Kým vládna koalícia pozostáva z programovo príbuzných strán pravého streda, aj keď s rozdielnou proporciou ekonomického liberalizmu, kresťanského a sociálneho konzervativizmu, tak tri opozičné strany predstavujú veľmi heterogénnu opozíciu. Od krajnej ľavice KSS, cez amorfný SMER so zámerom obsadiť stredolavú pozíciu až po ľudovú stranu HZDS. O skutočnej orientácii HZDS bude vypovedať až hlasovanie o zákonoch nevyhnutných pre presadenie vládou plánovaných reforiem. Zatiaľ výroky predstaviteľov HZDS naznačujú, že HZDS poučená minulým obdobím bude konštruktívnejšou opozíciou ako v predchádzajúcom období.

K priaznivým podmienkam politickej stability patrí aj stabilný stranícky systém. Zatiaľ taký na Slovensku nie je. K jeho stabilizácii by relevantné politické strany mali pomôcť, aj vo vlastnom záujme, zmenou volebného zákona. Vládna koalícia to má v programe, a je to nesplnený sľub už predchádzajúceho kabinetu. Zavedenie viacerých volebných obvodov s 5% kvórom v každom z nich prispeje k disproporčnosti volebného systému, ktorá stabilizuje stranícky systém znížením jeho stálie

prílišnej otvorenosti.¹⁴ Tá prospieva vzniku a úspešnosti nových strán v úsilí dostať sa do parlamentu alebo aj vlády, nie však vždy stabilite systému.

2.1.6 Riziko veľkých očakávaní

Súčasťou politickej kultúry na Slovensku je aj významne rozšírené presvedčenie, že za ekonomickú úroveň jednotlivca zodpovedá vláda. Politická kultúra sa mení pomaly, ale predstavy o tom, čo možno od vlády očakávať je možné cieľavedome meniť smerom k väčšiemu realizmu aj na Slovensku. Najmä keď pribúda podiel ľudí, ktorí majú už osobnú skúsenosť so súkromným sektorom. Predpokladá to menej populistické médiá, ktoré by poukazovali na limity pôsobenia vlády ako aj na význam ďalších aktérov pre úspech reforiem. Konkrétne ide o rôzne záujmové skupiny a klientov. Skúsenosť predchádzajúceho volebného obdobia poukazuje na riziko veľkých a nerealistických očakávaní. Ich dôsledkom býva frustrácia. Nie zhoršujúce sa ekonomické podmienky samotné, ale sklamané očakávania sú zdrojom extrémizmu, o čom svedčí história mnohých európskych krajín. Preto je tak na vláde, ako aj na médiách, nevytvárať nadmerné očakávania u verejnosti. Tu ešte ostáva veľký priestor aj pre osvetu a kultiváciu verejnosti zo strany odborníkov.

Plánované škrtky v rozpočte, zvýšenie cien energií a dopravy, poplatky za pobyty v nemocnici a za lieky budú mať nezanedbateľný dopad na rozpočty domácností. Preto implementácia nevyhnutných reforiem môže vyvolať aj protesty odborárov, ktorí pravdepodobne budú hľadať podporu u opozície. SMER so svojou ambíciou zastupovať ľavicu pravdepodobne nahradí bývalého spojenca odborov – SDĽ. Otáľanie s reformami, napriek riziku sociálnych protestov, by však zo strednodobého hľadiska mohlo mať závažnejšie dôsledky pre politickú stabilitu.

Významným indikátorom prebiehajúcej politickej stabilizácie je aj zmenené vnímanie Slovenska u zahraničných investorov, v dôsledku čoho sa koruna v porovnaní s reálnym stavom ekonomiky stala nadhodnotená. Investori už korunu nepovažujú za menu spojenú s politickým rizikom ako to bolo ešte v čase predvolebnej neistoty.¹⁵

Dôvera v korunu ešte zosilnie s očakávaným pozvaním do NATO. Je reálne očakávať, že na novembrovom summite NATO získa Slovensko pozvanie a o niekoľko mesiacov neskôr aj plnohodnotné miesto v aliancii. Po vstupe do OECD to bude ďalšie zahraničnopolitické zviditeľnenie významného posilnenia politickej stability Slovenska, ktoré bude aj jedným z predpokladov pre prijatie do Európskej únie.

2.1.7 Slovensko a EÚ

Slovensko začalo rokovať o dva roky neskôr ako susedné krajiny a málokto predpokladal, že ten náskok dokáže krajina, ktorá ako jediná z pôvodných desiatich krajín bola vyradená za neplnenie politických kritérií, po výmene vládnucej elity dobehnúť. Završenie dlhodobého procesu približovania Slovenska k členstvu v Európskej únii (EÚ), ktoré sa uskutočnilo na decembrovom summite EÚ v Kodani uzavretím prístupových rokovaní a pozvaním SR na vstup do EÚ pravdepodobne k 1. máju 2004, je všeobecne hodnotené ako jednoznačný zahraničnopolitický úspech.

Hodnotiaci správa Európskej komisie z októbra 2002 konštatuje, že Slovensko spĺňa politické a ekonomické kritéria na vstup do únie. Správa však uvádza aj rad nedostatkov: Za „vážne znepokojivú“ označuje správa korupciu, zložitú je postavenie rómskej menšiny, pretrvávajú obavy o profesionálnu nestrannosť a politickú nezávislosť súdnictva. Tieto problémy patria aj medzi priority v prezentovanom vládnom programe.

Výsledkom pôsobenia vlády v r. 1998-2002 bolo odstránenie pochybností o politickej stabilite SR a namiesto otázky „či a kedy“ vstúpi do EÚ sú už v centre veľmi konkrétne technické otázky prístupového procesu. Konštatovaná absencia širokej a zasvätenej politickej debaty o EÚ, tak na úrovni politických elít ako aj verejnosti je prirodzeným dôsledkom predchádzajúcich problémov, s ktorým sa Slovensko muselo najprv vysporiadať. Podpora vstupu do EÚ (77,3% v októbri 2002) je na Slovensku významne vyššia ako v ČR a Poľsku a približne rovnaká ako v Maďarsku. Vysoká podpora je zrejme viac odrazom žiaduceho cieľa ako dôkladnej informovanosti o konkrétnych dôsledkoch vstupu.

Výsledky volieb 2002 a potvrdenie integračného kurzu uvoľňujú priestor, aby sa európska integrácia stala témou politického a verejného diškurzu.

Vonkajší tlak a požiadavky z Bruselu prispievajú k zrýchlenému vývinu Slovenska, ale v prvom štádiu tento proces dobiehajúcej modernizácie posilňuje rozdiely medzi relatívne vyspelými centrami a menej rozvinutými regiónmi. To je aj zdrojom sociálno-politických napätí. Vstupom do EÚ však rastú možnosti čerpania zdrojov zo štruktúrnych fondov pre rozvoj historicky marginalizovaných oblastí. Aj preto je

¹⁴ Zdroj: Rybař (2002).

¹⁵ Zdroj: Brondošová (2002).

potrebné urýchlene pokračovať v dotiahnutí reformy štátnej a verejnej správy a vo fiškálnej decentralizácii štátu. Vonkajší tlak, v kombinácii s kapacitou domácich aktérov efektívne využiť zdroje EÚ pre odstraňovanie regionálnych rozdielov, posúva spoločnosť smerom k civilizačnému štandardu.

Slovensko sa nachádza v slede udalostí, v ktorom výsledky prvej určujú ako úspešná bude krajina v tých nasledujúcich: parlamentné voľby 2002, september 2002 – Summit NATO v Prahe, december 2002 – Summit EÚ v Kodani. Slovensko bolo v čase parlamentných volieb už inou krajinou ako pred voľbami 1998. Realistický pohľad však naznačuje, že aj tieto, v poradí už piate slobodné voľby boli, podobne ako doterajšie štyri, kritické. Preto, lebo sa opäť nerozhodovalo iba o výmene strán a ich predstaviteľov na vládnych postoch. Nešlo v nich síce už o holé prežitie demokracie, ale jej efektívnosť, o členstvo Slovenska v NATO a potvrdenie doterajších výsledkov v európskej integrácii.

2.1.8. Politické súvislosti zdravotníctva

Neblahým dedičstvom bývalého režimu je všeobecne panujúca domnienka (týka sa predovšetkým politických strán), že oblasť verejného sektora je oblasťou výlučne politickou, o ktorej je možné rozhodovať len na základe politických záujmov príslušnej strany a bez serióznej ekonomickej analýzy. Toto však v realite neplatí – aj verejný sektor má svoje ekonomické zákonitosti a súvislosti, systém poskytovania zdravotníckych služieb nevynímajúc.

Jednoznačná preferencia politiky pred ekonomikou je dominantným znakom prístupov všetkých doterajších vlád k problematike reformy zdravotníctva. Viac ako päť rokov trvalo, kým sa vôbec objavila myšlienka rozporu zdrojov a požadovaných výkonov. Ani po ďalších skoro piatich rokoch sa však táto myšlienka nerešpektuje. Veľké očakávania sa spájajú s pôsobením novej vlády.

Bez odpolitizovania reformy, rešpektovania základných zákonitostí ekonómie a ekonomiky zdravotníctva, tak ako ich poznajú vo vyspelom svete, využitia metód ekonomickej a sociálnej analýzy, ekonomiky a manažmentu zdravotníctva nie je možný posun vpred. V oblasti poskytovania zdravotných služieb zlyháva ako trh, tak aj štát, je tu obsiahnutý výrazný sociálny rozmer. Vzhľadom k tomuto stavu jednoznačné riešenia neexistujú, naopak dominuje potreba reagovať na meniace sa vonkajšie a vnútorné podmienky.

Od zdravotníctva sa zároveň požaduje, aby bolo efektívne, kvalitné a plne dostupné pre všetkých. Tieto tri ciele však nie sú konzistentné, dokonca od určitej fázy sa stávajú protikladnými. Preto je každé rozhodovanie o ekonomických aspektoch zdravotníctva nesmierne zložité, pričom stopercentné či optimálne riešenia neexistujú.

Kvalita a konzistentnosť všetkých doterajších reformných materiálov a reformných krokov je dokladom absencie reálnej zdravotnej/zdravotníckej politiky v SR. Programové vyhlásenia doterajších vlád možno charakterizovať skôr ako politické proklamácie (v podstate opakujúcimi sa bez ohľadu na autorov), v mnohých rozmeroch v praxi nerealizovateľné.¹⁶

Príprava reformných dokumentov sa ako pravidlo zveruje skupine, v ktorej sú výlučne alebo takmer výlučne zastúpení lekári. Pritom je všeobecne známe, že úspešná reforma zdravotníctva je minimálne z krátkodobého pohľadu v rozpore s individuálnymi záujmami lekárov.¹⁷

Post ministra zdravotníctva je najmenej stabilným postom v slovenskej vláde. Táto skutočnosť sama o sebe nemusí byť nevyhnutne problémom; ten spočíva v tom, že v podstate každý nový minister začína od začiatku. Takýto prístup je príliš drahý a bezperspektívny.

Problémom je aj samotná kapacita centra (rezortu) vytvoriť efektívnu a konzistentnú zdravotnú politiku. Ani vyspelé krajiny, kde je centrálna sféra podstatne lepšie intelektuálne a materiálne vybavená, nedelegujú tvorbu zdravotnej politiky výlučne centru. Pravidlom je participácia opozície, záujmových skupín, občianskeho sektora a akademickej pôdy.

¹⁶ Zdroj: Radičová – Woleková – Nemeč (1999), Pažitný – Zajac (2001).

¹⁷ Týka sa to najmä nemocničných lekárov, ktorých voluntarizmus je nevyhnutné vzhľadom k nedostatku zdrojov (ktorý rešpektujú aj najvyspelejšie ekonomiky) zásadne regulovať.